

ОГРАНИЧЕНИЯ КОНСТИТУЦИОННОГО ПРАВА НА РАВНЫЙ ДОСТУП К ГОСУДАРСТВЕННОЙ СЛУЖБЕ

Аннотация: в статье рассматриваются существующие в российском законодательстве ограничения реализации принципа на равный доступ к государственной службе. Делается вывод о наличии необоснованных и дискриминационных ограничений реализации данного принципа.

Ключевые слова: равный доступ, равные условия прохождения, государственная служба, государственный служащий.

Abstract: the article discusses the existing restrictions in Russian legislation on the implementation of the principle of equal access to public service. It is concluded that there are unreasonable and discriminatory restrictions on the implementation of this principle.

Key words: equal access, equal conditions of passage, public service, civil servant.

Основной закон нашего государства¹ в ч. 4 ст. 32 закрепляет для граждан Российской Федерации право на равный доступ к государственной службе (далее – ГС). Кроме того, по отношению к реализации любых прав, в том числе и права на равный доступ к ГС, ч. 2. ст. 19 Конституции Российской Федерации содержит положение о запрете дискриминации прав граждан по признакам социальной, расовой, национальной, языковой или религиозной принадлежности.

¹ Конституция Российской Федерации (принята всенародным голосованием 12.12.1993)// Официальный интернет-портал правовой информации <http://www.pravo.gov.ru>, 01.08.2014.

Обозначенные положения вытекают из п. «с» ст. 25 Международного пакта от 16 декабря 1966 г. «О гражданских и политических правах»¹, закрепляющего право граждан на равный, без каких-либо необоснованных ограничений и дискриминации, доступ к государственной службе.

В развитии положений Конституции Российской Федерации право на равный доступ к государственной службе, но уже не в качестве права гражданина, а принципа закрепляется сначала в положениях Федерального закона от 27 мая 2003 г. № 58-ФЗ «О системе государственной службы Российской Федерации»², а потом и в иных нормативных актах, регламентирующих вопросы ГС различных видов³. Кроме трансформации права в принцип произошло содержательное изменение данного права в виде следующей формулировки: «принцип равного доступа граждан, владеющих государственным языком Российской Федерации, к гражданской службе и равные условия ее прохождения независимо от пола, расы, национальности, происхождения, имущественного и должностного положения, места жительства, отношения к религии, убеждений, принадлежности к общественным объединениям, а также от других обстоятельств, не связанных с профессиональными и деловыми качествами гражданского служащего» (ст. 4 Федерального закона от 27.07.2004 № 79-ФЗ «О государственной гражданской службе Российской Федерации»). С некоторыми дополнениями, но примерно в таком же контексте принцип равного доступа к государственной службе был закреплен применительно к иным видам ГС.

Исходя из приведенного примера можно сделать вывод о том, что содержание принципа состоит из двух понятий – «равный доступ граждан к гражданской службе» и «равные условия ее прохождения».

¹ Международный пакт от 16 декабря 1966 г. «О гражданских и политических правах» // Бюллетень Верховного Суда Российской Федерации. 1994. № 12. С. 5 - 11.

² Федеральный закон от 27.05.2003 № 58-ФЗ «О системе государственной службы Российской Федерации» // Рос. газ. № 104. 31.05.2003.

³ См.: Федеральный закон от 27.07.2004 № 79-ФЗ «О государственной гражданской службе Российской Федерации» // Рос. газ. № 162. 31.07.2004; Федеральный закон от 30.11.2011 № 342-ФЗ «О службе в органах внутренних дел Российской Федерации и внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации» // Рос. газ. № 275. 07.12.2011 и др.

Равный доступ к ГС не означает, что соответствующие должности «совершенно» доступны, причем на «полностью» равных основаниях. «Строгая» и «чистая» равнодоступность службы - это не только миф, но еще и довольно вредная цель в общественно-политическом развитии цивилизованного государства. Граждане не могут исключительно по своему желанию и массово стать министрами, губернаторами, мэрами, начальниками комитетов и управлений.

Правовая суть принципа равнодоступности службы означает объявление одних критериев отбора на публичные должности юридически поощряемыми, других - нежелательными вплоть до их квалификации в качестве противоправных. Наиболее емко поощряемые критерии формулируются с помощью конструкции «личные и деловые качества», нежелательные и противоправные охватываются тем, что находится «вне» сферы действия личных и деловых качеств, включая коррупцию, местничество, национализм, землячество и т.п., а также многочисленные «связи» людей, на которые, к сожалению, весьма существенным образом опиралось советское общество.

То есть исходя из формальной логики любой гражданин Российской Федерации имеет «шансы» попасть на ГС без каких-либо необоснованных ограничений и дискриминации по различным признакам: расы, пола, национальности, социального происхождения, имущественного положения, места жительства, отношения к религии.

Вместе с тем, российское законодательство содержит положения, наличие которых можно трактовать как ограничения при приеме на службу.

Так, в качестве ограничений реализации рассматриваемого принципа при поступлении на ГС можно расценить следующие:

- наличие российского гражданства;
- владение государственным языком Российской Федерации;
- возрастной ценз;
- уровень образования;
- наличие личных и деловых качеств;

- уровень физической подготовки и состояние здоровья;
- отвечать другим законным требованиям.

Если ряд из обозначенных ограничений ввиду важности выполняемой государственным служащим деятельности вполне применим и оправдан, то некоторые с нашей точки зрения либо не являются обоснованными, либо создают правовую неопределенность при их реализации.

Вполне обоснованным является возможность прохождения государственной службы гражданами Российской Федерации. Как правильно заметил К. Гренендейк требование гражданства - это «гарантия необходимой лояльности знаний и связей с населением, которое требуется для надлежащего выполнения государственных функций и снижения риска вмешательства иностранного государства»¹. В развитие обозначенных положений лицо не может быть принято на ГС при наличии гражданства другого государства (хотя если данная возможность предусмотрена международным договором Российской Федерации, то лицо может быть принято на ГС).

Установление возрастного ценза соответствует статьям 32 и 60 Основного закона нашего государства, в соответствии с которыми при достижении 18 летнего возраста граждане имеют право участвовать в управлении делами государства. Однако применительно к поступлению на ГС иных видов устанавливает предельный возраст. К примеру, в органы внутренних дел или уголовно-исполнительной системы можно поступить только до 40 лет. Установление предельного возраста при поступлении на ГС создает реальные препятствия для реализации права гражданина на равный доступ к ГС.

Одним из ограничений, установленных законодателем при поступлении на ГС является наличие профессионального образования. Те, кто претендует на высшие и главные должности, должны иметь высшее образование по профилю должности. «Особенностью ГС данных лиц является необходимость выполнения нескольких социальных ролей: политика, эксперта и аналитика, специалиста в

¹ Гренендейк К. Применение права Европейского сообщества в странах ЕС: на примере допуска к государственной службе // Вестник Московского университета. Серия 11: Право. 1996. № 2. С. 65.

своей сфере профессиональной деятельности и руководителя-управленца, возглавляющего коллектив государственных служащих. Именно поэтому ему необходимы знания в сфере управления, экономики, права, то есть он должен иметь высшее профессиональное образование по специальности»¹.

Еще одно достаточно спорное требование для кандидата на государственную и муниципальную должность - знание государственного языка. В законодательстве делается акцент на то, что обязательность использования государственного языка не должна толковаться как отрицание или умаление права на пользование государственными языками республик, находящихся в составе Российской Федерации, и языками народов Российской Федерации, поэтому лица, в том числе и граждане, не владеющие русским языком, вправе использовать иной язык. При защите и реализации их прав и законных интересов в случаях, установленных законодательством, им должны быть предоставлены услуги переводчиков.

В настоящее время законы «О языках» приняты в большинстве республик в составе России. Во многих из них государственными языками признаются русский язык и национальный язык республики, на котором говорит титульная нация, давшая название республике. Так, в Республике Саха государственными являются языки саха и русский, в Республике Татарстан - татарский и русский.

В некоторых случаях статусом государственного наделяются несколько языков. В Кабардино-Балкарии это кабардинский, балкарский и русский языки; в Мордовии государственными языками являются русский и мордовский (мокшанский и эрзянский); в Республике Марий Эл - марийский (горный и луговой) и русский языки.

Право республик, находящихся в составе Российской Федерации, устанавливать свой язык ни в коей мере не должно входить в противоречие с правами человека, ущемлять их. Полагаем, что предъявляемое к гражданскому служащему требование о знании государственного языка субъекта Российской

¹ Антонова Н.М. Проблемы реализации конституционного принципа равного доступа к государственной службе в Российской Федерации // Конституционное и муниципальное право. 2012. № 3. С. 64.

Федерации если и допустимо, то только «в строго индивидуальном порядке, исходя из специфики должностных полномочий по конкретной должности, замещаемой гражданским служащим, а также компетенции соответствующего государственного органа»¹.

Применительно к ещё одному ограничению в виде уровня физической подготовки и состояние здоровья претендента также стоит отметить, что если при поступлении на государственную гражданскую службу предъявляются достаточно лояльные требования, то по отношению к иным видам государственной службы необходимо обладать здоровьем «космонавта», чтобы получить положительное заключение военно-врачебной комиссии. Данное установление также существенно ограничивает реализацию конституционного права.

Самым неопределенным является ограничение при поступление на ГС иных видов в виде способности гражданина по своим деловым и личным качествам выполнять возложенные на него обязанности. При необходимости гражданину может быть отказано в реализации права на равный доступ к ГС ввиду несоответствия данному ограничению. Тем более что это за личные и деловые качества и как определить данную способность нигде нормативно не закреплено. В данном случае налицо необоснованное ограничение в реализации конституционного права.

В качестве другого законного требования является назначение на государственную должность по результатам конкурса. Вроде бы объективно проведение конкурса позволит отобрать на ГС достойных кандидатов, способных выполнять обязанности, предусмотренные должностью, оценить их достоинства и недостатки. Но как только мы сталкиваемся с конкурсными процедурами, то обнаруживаем формальность проведения конкурса, отсутствие каких-либо объективных критериев определения способностей кандидата, возможность назначения без проведения конкурса при наличии кандидатов из

¹ Гришкoveц А.А. Правовое регулирование государственной службы в Российской Федерации: Учебный курс. М.: Дело и Сервис, 2003. С. 110.

кадрового резерва и др. Вместе с тем, что такое кадровый резерв, как в него и когда попадают люди остается за рамками четкого правового регулирования. В принципе гражданин может попасть в кадровый резерв и уже после объявления конкурса и пройти назначение без проведения конкурса. Кроме того, законодательство содержит массу законных оснований для приема на ГС и без проведения конкурса. То есть налицо еще один из примеров установления ограничений при реализации принципа равного доступа к государственной службе, причем должным образом не обоснованный.

Завершая, мы приходим к выводу о том, что, несмотря на закрепление в российском законодательстве принципа равного доступа к ГС, его реализация представляется достаточно часто затруднительной ввиду установления различного рода ограничений в виде исключения из общих правил, что может быть расценено, исходя из Постановление Правительства РФ от 26.02.2010 № 96 «Об антикоррупционной экспертизе нормативных правовых актов и проектов нормативных правовых актов»¹, как коррупционный фактор.

Использованные источники:

Антонова Н.М. Проблемы реализации конституционного принципа равного доступа к государственной службе в Российской Федерации // Конституционное и муниципальное право. – 2012. – № 3. – С. 64-67.

Гренендейк К. Применение права Европейского сообщества в странах ЕС: на примере допуска к государственной службе // Вестник Московского университета. Серия 11: Право. – 1996. – № 2. – С. 65-70.

Гришковец А.А. Правовое регулирование государственной службы в Российской Федерации: учебный курс. – М.: Дело и Сервис, 2003. – 463 с..

¹ Постановление Правительства РФ от 26.02.2010 № 96 «Об антикоррупционной экспертизе нормативных правовых актов и проектов нормативных правовых актов» // Рос. газ. № 46. 05.03.2010.